

TENSIONES ENTRE LOS ENFOQUES SECTORIAL Y TERRITORIAL EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS

Federico Morales Barragán¹

Cinthia Fabiola Ruíz López²

RESUMEN

En el diseño actual de las políticas de desarrollo regional en México se registran tensiones entre los enfoques sectorial y territorial que configuran modalidades peculiares de cambio institucional en la materia. Para reflexionar en torno a este asunto se presenta someramente la tipología de cambio institucional propuesta por Mahoney y Thelen (2010), luego se parte de dos proposiciones que emergen del enfoque territorial para analizar dos experiencias de diseño de políticas que explícitamente se adscriben a dicho enfoque, una plasmada en la estrategia de desarrollo territorial con identidad de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y otra que da sustento a la política de desarrollo rural de los Programas Especiales Concurrentes Estatales 2013.

La coexistencia de los enfoques sectorial y territorial en el diseño de políticas de desarrollo regional en México configura una modalidad peculiar de cambio institucional. Ambos enfoques se superponen y las contribuciones desde el enfoque territorial al sectorial dominante parecen llevarse a cabo mediante un proceso de conversión de objetivos del primero que tiende a limitar su poder transformador. Ello obedece a la confusión que aún existe en torno a sus fundamentos y también a la ausencia de propuestas específicas que incidan en el diseño institucional vigente, de corte sectorial.

Palabras clave: políticas de desarrollo regional, enfoque sectorial, enfoque territorial.

¹ Doctor en Ecología y Desarrollo Sustentable. CIMSUR-UNAM, jfmoralesb@gmail.com.

² Doctora en Estudios Regionales. Facultad de Arquitectura. Universidad Autónoma del Estado de Morelos. ruicin@hotmail.com.

INTRODUCCIÓN

Las tensiones que existen entre los enfoques sectorial y territorial presentes en el diseño de políticas de desarrollo regional en México configuran un proceso peculiar de cambio institucional. Para reflexionar en torno a este asunto se toman como referencia dos experiencias de diseño de políticas que explícitamente se adscriben al enfoque territorial, una plasmada en la Estrategia de Planeación y Gestión del Territorio para el Desarrollo con Identidad de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI, 2012), (en adelante, estrategia CDI), y otra que da sustento a la formulación de los Programas Especiales Concurrentes Estatales para 2013 (Echeverri, 2013), (en adelante, programas concurrentes estatales).

La ponencia se desarrolla teniendo como ejes de argumentación dos proposiciones que emergen del enfoque territorial y constituyen las dos secciones de la misma, a saber, los territorios, no las actividades económicas ni algún tipo de población, constituyen el referente de la gestión de la política pública; segundo, las dimensiones territoriales (sociales, políticas, económicas, ambientales, culturales, entre otras) expresan los ámbitos donde se revelan los intereses de los actores vinculados a los territorios. Teniendo como referencia estas proposiciones se ubican tensiones generales entre los enfoques y luego se ubica su manifestación tanto en la estrategia CDI como en los programas concurrentes estatales, también se identifican las modalidades de cambio institucional que tales tensiones propician, para ello se sigue la tipología propuesta por (Mahoney y Thelen, 2010: 1-37), cuyos elementos centrales se exponen enseguida.

Estos autores identifican cuatro modalidades generales de cambio institucional: desplazamiento, superposición, deriva y conversión.

El desplazamiento se presenta cuando las instituciones existentes son removidas y se introducen nuevas. Si bien el cambio puede ser abrupto, también puede ocurrir mediante un proceso gradual. Un ejemplo de esta variante es la promoción de instituciones orientadas al mercado en China; en la medida en que cada vez más actores se desplazaron hacia éstas, los dispositivos de control estatal fueron paulatinamente superados.

En la modalidad de superposición se introducen adiciones o enmiendas a las instituciones vigentes que inciden en la forma en que éstas estructuran los comportamientos sociales. Esta variante genera una transformación de mayor envergadura en el largo plazo mediante la acumulación de pequeños cambios producidos por aquellas adiciones o enmiendas.

La deriva se presenta debido a modificaciones en el entorno, no a cambios formales en las instituciones; el cambio institucional ocurre, pero en este caso es fruto de la inacción.

La conversión se manifiesta bajo condiciones en las cuales las instituciones presentan ambigüedades que permiten mantener sus rasgos formales y a la vez estar sujetas a nuevas interpretaciones que modifican su orientación y propósitos originales. “En algunos casos la conversión resulta de la incorporación de nuevos actores a las coaliciones en el poder o bien del arribo al poder de nuevas coaliciones que más que dismantelar las viejas instituciones, las utilizan bajo nuevas formas” (Mahoney y Thelen, 2010: 18).

Las variantes señaladas ofrecen una tipología útil para caracterizar, por ahora de manera preliminar, el cambio institucional que se registra hoy día en el diseño de políticas de desarrollo regional en México.

LOS TERRITORIOS COMO REFERENTE DE LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Establecer a los territorios como el referente de la gestión de la política pública constituye un lineamiento central del enfoque territorial que se fundamenta en una concepción de aquellos que trasciende la convencional acotada a considerarlos como el mero soporte biofísico de la actividad humana. En contraste, el "... territorio se convierte ... en objeto de focalización de las estrategias económicas, sociales y políticas, siendo a su vez y en consecuencia, la unidad de gestión básica de la política pública. El territorio, en este contexto, es entendido como una construcción social, históricamente determinada, que incorpora dimensiones ambientales, económicas, sociales, políticas y culturales" (Echeverri y Echeverri, 2009: 3).

La perspectiva integral de la política basada en el enfoque territorial, otra forma de referirse al carácter multidimensional de este último, no significa que no se contemplen aspectos particulares situados en alguna de aquellas dimensiones, o que todos ellos se atiendan de manera simultánea; significa que la lógica de construcción de esa política busca trascender la habitual yuxtaposición de componentes que caracteriza la acción pública emanada de un enfoque sectorial. Incluso podría sugerirse el término interdimensionalidad, aplicando el paralelismo con los términos multidisciplina e interdisciplina, para subrayar el afán de articular las dimensiones en torno a problemas más que agregarlas como componentes tratados de manera independiente. "Multidisciplinariedad significa la yuxtaposición de las disciplinas. Es esencialmente aditiva no integrativa" (Klein, 1990: 56).

Esta primera tensión entre los enfoques es evidente cuando se consideran los planes de desarrollo municipales y estatales. Comúnmente estos documentos contienen capítulos dedicados a los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales, políticos, entre otros. Esto es, aunque referidos a demarcaciones territoriales, en este caso políticas administrativas,

los diagnósticos en estos documentos son de corte sectorial y corresponden a una caracterización en buena medida disciplinaria.

Una forma de resolver esta tensión y superar la yuxtaposición de las dimensiones es la de ubicar a éstas al interior de los problemas, en vez de clasificarlos por dimensiones, lo que resulta en una caracterización parcial y una atención deficiente de aquellos. De modo que en lugar de elaborar diagnósticos organizados en asuntos económicos, sociales, políticos y culturales, por ejemplo, la caracterización territorial se organiza con base en problemas clave que necesariamente involucran distintas dimensiones; los problemas se caracterizan entonces con base en una lógica de intususcepción,³ contraria a la yuxtaposición, esto es, los problemas emergen de entramados de interrelaciones referidas a múltiples dimensiones. Este asunto se amplía en la siguiente sección a partir de la proposición que vertebra la argumentación de aquella, esto es, las dimensiones territoriales expresan los ámbitos donde se revelan los intereses de los actores.

En términos de una herramienta de planificación de uso común como es el marco lógico, la intención desde el enfoque territorial es preservar, en la matriz de objetivos, la formulación inicial de los problemas como sistemas configurados por interrelaciones múltiples (causas y efectos), en lugar de separarlos y clasificarlos por dimensiones, situación que hace parcial la comprensión de los mismos, desarticula su atención y resta contundencia a ésta (Aldunate y Córdoba, 2011: 35-62; Morales, 2013).

Por último, la justificación que habitualmente se escucha respecto de clasificar los problemas por dimensiones es que la oferta institucional en México está organizada de esa forma lo que

³ Intususcepción. (Del lat. *intus*, interiormente, y *susceptio*, -*ōnis*, acción de recibir).1. f. *Biol.* Modo de crecer los seres orgánicos por los elementos que asimilan interiormente, a diferencia de los inorgánicos, que solo crecen por yuxtaposición, <<http://lema.rae.es/drae/?val=intususcepci%C3%B3n>>.

facilita la asignación de recursos. Se evidencia así la retroalimentación que existe entre las prácticas de planificación sustentadas por el enfoque sectorial y el diseño institucional vigente en nuestro país, situación que contribuye a limitar la adopción del enfoque territorial. A pesar de que se aceptan sus principios generales, éstos aún no inciden de manera significativa en tal diseño.

Otra tensión que se identifica a partir de la proposición que da nombre a esta sección, los territorios como referente de la gestión de la política pública, se relaciona con la pertinencia de ésta. Para el enfoque territorial la pertinencia de las políticas se desprende de su grado de enraizamiento, pues éstas constituyen un componente del proceso mismo de construcción social de los territorios. Para el enfoque sectorial el tema tiene que ver con el grado de correspondencia con la realidad del territorio, lo que revela de forma implícita que la gestación de las políticas ocurre de manera descontextualizada, en el sentido de omitir la urdimbre de relaciones que involucran a actores residentes y no residentes. Esto sucede con el enfoque sectorial porque el referente de las políticas a las que da sustento son las actividades económicas, o bien, ciertos tipos de población; por ello los instrumentos emanados de ese tipo de política se aplican indistintamente en cualquier territorio; se ignora la trama de relaciones que los configura; las políticas así concebidas tampoco son estrictamente parte de esa trama.

Lo discutido hasta ahora se relaciona con dos problemas adicionales, uno es el esfuerzo por conciliar la acción pública acotada por la división político administrativa de México con la que exigen las demarcaciones regionales que no se ajustan necesariamente a aquella división, y cuya existencia se explica por las relaciones sociales o biofísicas que les otorgan cierto grado de cohesión; el segundo problema se refiere a la complementariedad entre escalas territoriales en el diseño y ejecución de las políticas.

Respecto del primero, la gestión de las políticas desde el enfoque territorial exige de mecanismos que hagan posible la coordinación entre actores (conurrencia), cuya función se ejerce desde circunscripciones político administrativas particulares hacia regiones delimitadas bajo otros criterios. Aquí no se aboga por establecer nuevos órdenes de gobierno, más bien se plantea que la concurrencia no es un asunto de voluntad política sino una exigencia para una acción pública eficaz cuando la gestión de las políticas tiene como referente a los territorios.

“La articulación de las políticas, llamada también concurrencia, se define como una estrategia de coordinación de las estrategias y acciones de todas las políticas sectoriales que convergen en un territorio determinado. La búsqueda de sinergias, la congruencia de objetivos y mecanismos de implementación, así como la posibilidad de lograr resonancia en el logro de objetivos e impactos de política, se convierten en una necesidad imperiosa de la gestión territorial” (Echeverri, 2013: 37). No sobra decir que la concurrencia así concebida parece no distanciarse plenamente de una lógica aditiva, pues la coordinación se da a partir de estrategias ya definidas, este aspecto se comenta más adelante cuando se discute la experiencia de los programas concurrentes estatales.

El segundo problema concierne, como se dijo antes, a la complementariedad entre las escalas territoriales en el diseño y ejecución de las políticas. Lo primero que siempre conviene recordar al respecto es que casi nunca se contempla un rasgo distintivo del enfoque territorial, su carácter multiescalas; hecho de enorme trascendencia porque ha propiciado que la expresión del enfoque en acciones públicas de desarrollo, léase desarrollo local o desarrollo territorial, se conciba acotada o restringida a demarcaciones pequeñas; erróneamente lo local en el término anterior se ha considerado como sinónimo de pequeño, de pueblo, acaso de ciudad de dimensiones medias. La acción humana siempre ocurre en territorios y en el caso de que incida

en varios, su carácter es transterritorial no desterritorializado, como erróneamente suele decirse cuando se habla de la globalización.

Dicho lo anterior resulta necesario tomar en cuenta dos cosas, primero que en la identificación de los problemas las escalas no se establecen por defecto, como si sólo existiera una clasificación inamovible de ellas, las escalas territoriales no siempre se reducen a los ámbitos supranacional, nacional, estatal y municipal; se trata más bien de identificar los problemas clave en un sistema territorial de referencia, delimitado con base en uno o varios criterios, y desde ahí ubicar las escalas pertinentes. Tal pertinencia se relaciona con los actores que operan en otras escalas e inciden en los problemas en cuestión. De tal suerte que la elección de las escalas para entender las relaciones entre éstas y su complementariedad tiene un carácter relativo, pues depende del problema en torno al cual se elabora un diagnóstico y se diseña una acción pública. Quizás para un problema sea útil considerar algunas o todas las escalas establecidas por las demarcaciones político administrativas, pues autoridades y funcionarios de los órdenes de gobierno ubicados en dichas demarcaciones están involucrados en el problema, pero esto no ocurre necesariamente, aunque sea deseable bajo la aspiración de que exista la coordinación entre ellos. También puede suceder que las escalas político administrativas no sean las únicas relevantes, pues existen actores involucrados en problemas cuyo marco territorial de referencia no son aquellas escalas. Las empresas multinacionales no operan bajo esa demarcación, por ejemplo; los actores que impulsan la construcción de redes de ciudades ofrecen otro ejemplo; el diseño de políticas metropolitanas transfronterizas o de ciudades hermanas o gemelas también lo es. Una ciudad puede formar parte de un municipio, pero también puede comprender varios de ellos, por tanto la escala de referencia es la ciudad, no los municipios, si bien es deseable que las autoridades y funcionarios de éstos participen en la atención de los problemas.

En suma, la complementariedad entre las escalas territoriales no se resuelve sólo mediante la coordinación entre actores que operan desde distintas escalas e inciden en los problemas de un territorio determinado; hay un paso previo que es necesario considerar, el cual consiste en tener presente que la identificación de las escalas pertinentes para la atención de un problema que se manifiesta en una de ellas es flexible, pues tal identificación depende de las escalas desde donde operen los actores involucrados con el problema en cuestión. Además, es obvio que la manifestación de un problema en una escala territorial no significa necesariamente que sus causas se ubiquen completamente en ella. Si los procesos son multiescalares, la atención eficaz a los mismos también debe tener ese rasgo. De lo anterior se desprende que el carácter transversal de las políticas sectoriales, transversal en el sentido de incidir en varios territorios, también debería tener un carácter multiescalas, lo que propiciaría efectos sinérgicos entre éstas. Normalmente la transversalidad sectorial sólo opera en una escala, la nacional y la estatal. De nuevo, desde el enfoque sectorial la referencia territorial se reduce a las demarcaciones político administrativas y segundo, se carece de la transversalidad multiescalas a la que se ha hecho referencia y que en particular complementaría las políticas sectoriales con las territoriales.

“La introducción de un criterio territorial en la definición de las políticas públicas permite entender con mayor claridad el alcance de sus metas y objetivos, de sus mecanismos e instrumentos de implementación. Cada sector tiene un conjunto de políticas que son propias de cada uno de los niveles territoriales, en una estructura de coordinación y subsidiaridad. Por ejemplo, hay una política de infraestructura que tiene actores, objetivos, mecanismos y estrategias nacionales, pero igualmente hay otra de infraestructura en el nivel regional (estado, el departamento o la provincia) y otra en el nivel local (municipio)” (Echeverri, 2013: 52).

Una vez señalados diversos aspectos que revelan las tensiones entre los enfoques sectorial y territorial, se procede a ubicar su manifestación en la estrategia CDI y los programas

concurrentes estatales, e identificar inicialmente las modalidades de cambio institucional originadas por tales tensiones.

La estrategia CDI establece una demarcación de 155 microrregiones en el país que se convierten en sus unidades básicas de intervención. La microrregión es “ el espacio físico geográfico en el que se asientan las comunidades indígenas que comparten, además del territorio, una identidad entre ellas, sus formas de organización social y comunitaria y, voluntad de cooperación, a partir de dinámicas socio-culturales, económicas y políticas particulares, así como de condiciones ambientales similares que en conjunto determinan la presencia de necesidades, potenciales y problemáticas comunes” (CDI, 2012: 3).

Para establecer estas unidades se llevó a cabo un proceso diagnóstico basado en fuentes documentales y cartográficas más uno de validación social por quienes habitan en esas demarcaciones. El análisis territorial que conduce este proceso permite, entre otras cosas:

“Un análisis multidimensional, multisectorial y multifuncional de la realidad y el planteamiento de soluciones integrales, a través del uso de metodologías acordes a los pueblos y comunidades indígenas; identificar actores con necesidades concretas, con problemas, con oportunidades y potencialidades, compartidas en territorios específicos ... ubicar un espacio físico para intervenir con un método de trabajo ... hacer viable el encuentro entre la oferta institucional y las necesidades de las comunidades y optimizar recursos físicos, financieros y humanos” (CDI, 2012: 36).

A diferencia de la estrategia CDI, en los programas concurrentes estatales la referencia al territorio se identifica con el criterio político administrativo, las unidades de intervención son las entidades federativas.

“Los PEC [programas especiales concurrentes] estatales se consideran como una estrategia de coordinación que integra procesos de planeación en el ámbito estatal, partiendo de los procesos de planeación existentes en el estado, tanto de su ámbito de competencia, como de influencia de los procesos de planeación realizados desde la Federación o desde los municipios y distritos” (Echeverri, 2013: 163).

Debido a que la orientación fundamental de esos programas es la del desarrollo rural sustentable, la justificación de esta elección descansa en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en particular en su artículo 19:

“Con objeto de que la gestión pública que se realice para cumplir esta Ley constituya una acción integral del Estado en apoyo al desarrollo rural sustentable ... El Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto celebre con los gobiernos de las entidades federativas, propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno...” (Echeverri, 2013: 120).

Si bien en ambas experiencias hay una adscripción explícita al enfoque territorial, la forma en que asumen el criterio fundamental de que los territorios sean el referente de las políticas presenta diferencias que expresan una tensión que involucra de inicio tres aspectos: preservar la regionalización político administrativa, generar otras de índole distinta y buscar formas de conciliación entre ellas.

En la estrategia CDI las microrregiones no se sujetan a la división político administrativa, representan nuevas demarcaciones cuyo grado de cohesión en diversos aspectos les da sentido como unidad. Lo anterior no significa que las entidades federativas, asumidas como ámbito de intervención en los programas concurrentes estatales, no presenten grados de cohesión que obedecen a una larga historia de operar como demarcaciones así definidas. Sin

embargo, las fuentes consultadas no aportan evidencia acerca de los mecanismos que permitan atender, bajo la lógica de la concurrencia, a regiones cuya historia las define como tales y que abarcan varias entidades federativas, como es el caso de la región Parral que comprende quince municipios de Chihuahua y seis de Durango; o de regiones que si bien no se identifican en esos términos, se han estructurado mediante articulaciones cuya permanencia y solidez ya permitiría considerarlas de esa manera, tal es el caso de localidades ubicadas en el norte del estado de Chiapas vinculadas estrechamente con otras asentadas en Tabasco (Morales, Oliva y Valdiviezo, 2012: 105).

Se ha mencionado, por otro lado, que una implicación fundamental de considerar a los territorios como referente de las políticas conduce necesariamente a asumir una perspectiva multidimensional en la atención de sus problemas. En este aspecto aparecen coincidencias que revelan una apropiación limitada del enfoque territorial en ambas experiencias.

Bajo la estrategia CDI los diagnósticos y planes microrregionales se elaboran con base en cinco ejes: “ el físico-ambiental se refiere al capital natural constituido por los recursos naturales con que cuenta un país y la infraestructura ... el cultural hace referencia a las culturas y cosmovisiones que le dan identidad a los pueblos indígenas ... el sociodemográfico incluye y analiza la caracterización de los individuos y las familias, así como los indicadores de educación ... el económico se refiere a las actividades que son generadoras de ingresos monetarios o en especie, su vinculación con la unidad familiar, la comunidad, la microrregión, la región y su potencial ... el institucional y de derechos comprende los temas relativos al marco institucional sobre los derechos de los pueblos indígenas, asimismo considera el nivel de institucionalidad existente en el territorio” (CDI, 2012: 58-59).

La metodología que sustenta los programas concurrentes estatales busca ensamblar la oferta institucional con los problemas identificados en las entidades federativas mediante ejercicios de planificación sectorial.

“El proceso metodológico de elaboración de los PEC estatales se centra en el seguimiento de tres fases generales. La primera consiste en el análisis de los componentes de la base de planeación y presupuesto de los estados y la Federación para el desarrollo rural sustentable, con base en los planes estatales sectoriales, en el PEC Federal y en los respectivos presupuestos. La segunda, en la formulación de los marcos lógicos para la gestión concurrente entre la Federación y las entidades federativas y entre los diferentes sectores, especificando la formulación de visiones territoriales, ejes de intervención y objetivos de los PEC estatales. La tercera, en la formulación de los Proyectos Territoriales Concurrentes y su concreción en presupuestos concurrentes” (Echeverri, 2013: 165-166).

La estrategia CDI incurre en la lógica, ya comentada con amplitud, de yuxtaponer dimensiones, en lugar de ubicar problemas e identificar aquellas al interior de éstos. Los planes microrregionales quedan estructurados fundamentalmente de la misma forma que los planes convencionales municipales o estatales; la intervención se estructura a partir de proyectos organizados según los ejes ya señalados, con lo cual se pierde la interconexión entre los procesos que explican los problemas clave de los territorios, su atención se fragmenta y se limitan las posibilidades de solución. Estas deficiencias se acentúan al no ser considerado expresamente, ni en los diagnósticos ni en consecuencia en los proyectos, el asunto clave de la complementariedad entre escalas territoriales.

En los programas concurrentes estatales se presume que será posible articular las estrategias sectoriales elaboradas por distintas dependencias; si acaso es posible, pues no se registran

lineamientos específicos de cómo lograrlo, prevalece de todas formas la lógica de yuxtaposición de dimensiones con las mismas repercusiones en la reducción de la eficacia de la acción gubernamental que recién se han señalado al comentar la estrategia CDI.

Un rasgo que distingue ambos diseños es que en los programas concurrentes estatales hay una intención expresa de articular información y acciones provenientes de los distintos órdenes de gobierno, no es el caso en la estrategia CDI. Sin embargo, tampoco hay orientaciones puntuales de cómo lograr esta articulación, de modo que la coordinación entre órdenes de gobierno queda simplemente como una aspiración.

Lo anterior evidencia el por qué de la reserva comentada antes en torno a la forma en que se concibe la concurrencia al interior de los programas concurrentes estatales. Ésta difícilmente puede lograrse cuando el punto de partida son los planes sectoriales, estatales y federales.

Además, no debe pasarse por alto que en ninguna de las dos experiencias se plantea una identificación flexible de las escalas, en los términos que fueron señalados con anterioridad, esto es, la elección de qué escalas considerar depende de precisar los actores involucrados en los problemas y las escalas desde donde operan.

Una forma alterna de construir la concurrencia es la de tener como referente los problemas territoriales en los que se han explicitado las dimensiones y las escalas, los recursos de los programas estatales y federales se asignan entonces de acuerdo con las dimensiones y escalas de su competencia; así la acción gubernamental se ensambla en una estrategia de atención por problemas que articula dimensiones y escalas.

Finalmente en cuanto al grado de enraizamiento o correspondencia de las políticas, formas distintas de considerar su pertinencia, se registran diferencias importantes en ambas experiencias.

En la estrategia CDI existe un procedimiento detallado para construir los diagnósticos y planes microrregionales mediante la participación de la población residente, los funcionarios de la CDI, y otros actores vinculados con esos territorios, entre ellos las universidades.

“La importancia de este proceso radica en su afán explícito de contextualizar la acción pública, esto es, insertarla como un componente de la trama de relaciones que reconfiguran continuamente los territorios. La realización progresiva de dicho empeño amplía las posibilidades de eficacia de la propia acción pública” (Morales, 2012: 41).

La intención expresa de insertar la construcción de las políticas en las microrregiones es acompañada por procedimientos congruentes con dicho propósito, éstos se manifiestan en guías específicas para llevar a cabo talleres dedicados a elaborar los diagnósticos y los planes. Un asunto pendiente de análisis que no se aborda en este documento se refiere al contenido y diseño de estos talleres, e incluso cabría preguntarse si el formato genérico de talleres es el más adecuado para generar los planes microrregionales.

En la formulación de los programas concurrentes estatales el trabajo de consulta se limita a los funcionarios públicos y se asume que cada dependencia ha llevado a cabo un diagnóstico previo que recoge las opiniones de otros actores. La formulación de los programas se orienta más bien a hacer compatibles las iniciativas sectoriales elaboradas en las dependencias federales y estatales. La negociación técnica y política está acotada a los actores gubernamentales. En tal sentido, la discusión en torno a la pertinencia de los programas se ciñe

identificar su grado de correspondencia con la realidad territorial. El diseño de las políticas no se inserta por completo en la trama de relaciones que moldean continuamente los territorios.

En relación con las modalidades de cambio institucional que propician las tensiones señaladas puede decirse en principio, de acuerdo con la tipología presentada en la introducción, que hay indicios de un proceso de superposición. Al enfoque sectorial dominante se han agregado elementos propios del enfoque territorial, el primero sigue siendo hegemónico pero ambos coexisten. Es importante subrayar que no hay hasta ahora evidencia de un paulatino desplazamiento del enfoque sectorial en favor del territorial. Esta apreciación da lugar al planteamiento siguiente.

El aspecto medular del enfoque territorial plasmado en la proposición que da nombre a esta sección, a saber, el territorio como referente de la gestión de la política pública, es asumido de forma distinta en ambas experiencias, lo que sugiere la presencia de la modalidad conversión. Esto es, la confusión en torno a los fundamentos del enfoque territorial y el insuficiente desarrollo de mecanismos puntuales que faciliten su adopción generalizada, ha dado lugar a que éste sea reducido a un sólo aspecto, el de la participación, que bajo otra expresión suele denominarse enfoque de planificación de abajo hacia arriba (Morales, 2013).

Los fundamentos del enfoque territorial se tergiversan o asumen parcialmente, con lo que se reduce significativamente su alcance. Es este enfoque el que es reorientado y asimilado en el de corte sectorial, por eso se sugiere también la presencia de la modalidad de cambio institucional llamada conversión.

El resultado es la coexistencia de dos modalidades de cambio institucional, superposición en tanto se agregan al enfoque sectorial ciertos rasgos del enfoque territorial, pero al mismo

tiempo conversión porque este último es incorporado de manera parcial e incluso tergiversada. Al ser limitados sus alcances, fruto de la escasa comprensión de sus fundamentos, el papel del enfoque territorial resulta funcional al enfoque sectorial, sobre todo en el caso de los programas concurrentes estatales; o bien, su posición resulta vulnerable en tanto no se asumen completamente las implicaciones de sus fundamentos. Este es el caso de la estrategia CDI respecto de la elaboración de diagnósticos y planes microrregionales que siguen la lógica convencional de yuxtaponer dimensiones.

Estos planteamientos, referidos a las modalidades en curso del cambio institucional, encuentran mayor soporte al tomarse en cuenta la discusión y evidencias de la siguiente sección.

LAS DIMENSIONES TERRITORIALES COMO ÁMBITOS DONDE SE EXPRESAN LOS INTERESES DE LOS ACTORES

Desde el enfoque territorial las dimensiones constituyen ámbitos donde se manifiestan los intereses de los actores involucrados en los problemas; de esta forma se hace explícito el carácter relacional del enfoque donde aquellas no son algo ajeno a dicha trama, clasificaciones genéricas de asuntos, como es el caso del enfoque sectorial, donde lo económico, lo social, lo cultural, entre otros aspectos, queda desligado de los actores sociales. Por el contrario, en el enfoque territorial las dimensiones, bajo cualquier clasificación que se establezca, no pueden entenderse desligadas de aquellos, pues expresan diversas modalidades de sus intereses y evidencian por qué los territorios son concebidos como espacios de ejercicio del poder.

Al registrarse los hechos económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos, también se da cuenta de quienes los generan y sus intereses; así se precisa, al mismo tiempo, el escenario donde se manifiestan las tensiones e inclusive los conflictos y también el contexto específico donde existe la oportunidad de avanzar en la construcción de la gestión de las políticas. Aquí se

complementa lo dicho en la sección anterior respecto del grado de pertinencia de las políticas, lo que importa desde este enfoque es su inserción en la trama relacional que modifica el rostro de los territorios, no si las políticas tienen que ver en alguna medida con éstos. Para el enfoque territorial esta última posición no tiene sentido, pues convierte a las políticas en algo ajeno a la urdimbre de relaciones constitutiva de los territorios.

Lo anterior implica, en el ámbito de la acción pública basada en este enfoque, que la gestión eficaz de las políticas no puede ser sino asociada (la concurrencia como una exigencia), lo cual pone en el centro el tema del ejercicio del poder, la construcción de pactos y la institucionalización de la gestión asociada (Marsiglia, 2008).

Al hablar de “gestión concertada o asociada se hace referencia a aquella en la que dos o más actores acuerdan asociarse [...] en torno a objetivos comunes. Pactan reglas de juego claras y compartidas que tienen que ver con los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos en juego y acuerdan los mecanismos de gestión, monitoreo y evaluación que permiten medir la obtención de resultados y las consecuencias de ello para los actores involucrados” (Marsiglia 2008: 184).

Este es un tema de vital importancia que obliga a identificar los ámbitos particulares donde puede construirse tal gestión asociada. La cita siguiente pone de relieve el papel de las reglas de operación en este afán.

“ ... en la realidad actual cotidiana en que se desenvuelve la población objetivo de la política social y de desarrollo rural rige un amplio y complejo sistema normativo, cuyo contacto directo con los sujetos de los derechos se presenta a través de las Reglas de Operación, las cuales, con todo y el ínfimo nivel jerárquico que tienen en la escala normativa nacional, se han convertido, en la práctica, en el instrumento jurídico fundamental del que depende el acceso de

los sujetos (individuales o colectivos) a los derechos que les otorgan las normas superiores. Así, tanto para el funcionario del Estado que opera, ejecuta y “aplica el derecho” como para el beneficiario, son más importantes y definitorias las ROP que la Constitución General de la República y las leyes que de ella emanan (Echeverri, 2013: 144).

Lo anterior exige indagar acerca de la orientación fundamental de dichas reglas y en qué medida contribuye a construir la gestión concertada y a consolidar su institucionalización.

Llama la atención que en el documento donde queda plasmado el modelo de trabajo y las guías metodológicas para la elaboración de los diagnósticos, planes microrregionales y su gestión, seguimiento y evaluación de la estrategia CDI (CDI, 2012) no haya referencia alguna a cómo se articula la misma con aquellas reglas. De nuevo aparece el problema de la disociación entre escalas territoriales.

Merece subrayarse que el diseño de las reglas de operación se convierte en un escenario clave de disputa entre ambos enfoques. Al mismo tiempo, no se descarta el papel que puedan jugar en este proceso de cambio institucional las experiencias que, a pesar de sus limitaciones, genera la estrategia CDI cuyo rasgos son más afines al enfoque territorial que los registrados en los programas concurrentes estatales.

REFLEXIONES FINALES

La argumentación desarrollada con base en dos proposiciones provenientes del enfoque territorial revela tensiones específicas entre los enfoques sectorial y territorial en las dos experiencias consideradas y ofrece indicios de un proceso peculiar de cambio institucional en el diseño de las políticas de desarrollo regional en México.

La coexistencia de ambos enfoques, sectorial y territorial, hace pensar en la modalidad de superposición, solamente que en este caso las adiciones desde el enfoque territorial al enfoque dominante, parecen llevarse a cabo mediante un proceso de conversión que tiende a limitar el poder transformador del enfoque territorial. Ello es posible por la confusión que aún existe en torno a sus fundamentos y sobre todo, por la ausencia de propuestas específicas que transformen el diseño institucional vigente de corte sectorial.

Sin embargo, independientemente de las limitaciones presentes en la estrategia CDI y los programas concurrentes estatales en cuanto a la asunción plena del enfoque territorial, es innegable que considerar a los territorios como referente de la gestión de las políticas cuestiona, particularmente en el primer caso, las prácticas convencionales del diseño de las políticas regionales.

Finalmente, un asunto que requiere de una amplia indagación se refiere al papel de las rutinas, que representan un componente clave del cambio institucional que se fragua en la tensión entre los enfoques sectorial y territorial. Esta tensión se manifiesta en diversos planos, como ejemplo se hace referencia a la experiencia de CDI. Un primer plano se expresa en el interior del organismo donde existen dos orientaciones, la que ha regido su vida por décadas y la emergente que se plasma en la nueva estrategia. Otro plano se manifiesta en el debate intergubernamental, donde la CDI tiene como reto mostrar evidencias de los logros alcanzados por la instrumentación de la estrategia emergente. La negociación es ardua porque todo el diseño institucional de las políticas tiene un sustento sectorial. También existe en lo general un tercer ámbito donde la resistencia al cambio se encuentra del lado de la población. El clientelismo gremial, otra expresión de la prevalencia del enfoque sectorial, es una práctica cotidiana que también es necesario trascender.

BIBLIOGRAFÍA

Marsiglia, Javier (2008) *“Los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil: desafíos para la gestión concertada”*. PRISMA. Revista Semestral de Ciencias Humanas, Universidad Católica del Uruguay, número 22, pp. 167-192.

Morales, Federico (2012) *“Contextualizar la acción pública: el aporte de una política con enfoque territorial”*. Culturas Indígenas. Boletín de la Dirección General de Investigación y Patrimonio Cultural, México, CDI, volumen 4, número 8, pp. 41- 44.

Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010) *“A Theory of Gradual Institutional Change”*. En Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.) *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University Press. Cambridge, pp. 1-37.

Morales, Federico; Oliva, Apolinar y Valdiviezo, Guillermo (2012) *“El caso de las regiones medias de Chiapas y su potencial de desarrollo económico: una regionalización funcional”*. Sánchez, Adolfo (coord.) *El desarrollo económico de las regiones medias en México*. II Ec-UNAM. México, pp. 95-122.

Aldunate, Eduardo y Julio Córdoba (2011) *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Serie Manuales 68. ILPES-CEPAL. Santiago de Chile.

CDI (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) (2012) *Planeación y gestión del territorio para el desarrollo con identidad. Modelo de trabajo y guías metodológicas*. CDI. México.

Klein, Julie (1990) *Interdisciplinarity. History, Theory & Practice*. Wayne State University Press. Detroit.

Echeverri, Rafael (editor) (2013) *La concurrencia como eje de las políticas de desarrollo rural sustentable en México*. IICA. San José, Costa Rica.
<http://www.iica.int/Esp/regiones/norte/mexico/Publicaciones%20de%20la%20Oficina/LIBROPEC2013.pdf>, 15 de junio de 2013.

Echeverri, Rafael y Echeverri, Ana María (2009) *El enfoque territorial redefine el desarrollo rural*, PROTERRITORIOS. Centro de documentación.

http://proterritorios.net/site_v7/comun/viewer.php , 15 de junio de 2013.

Ponencia

Morales, Federico (2013) “Los fundamentos del enfoque territorial del desarrollo y el marco lógico”, ponencia presentada en el 18° Encuentro Nacional sobre Desarrollo Regional en México, 2013. Integración social territorial y desarrollo. Hacia políticas públicas alternativas, AMECIDER, Pachuca, Hidalgo, 19 a 22 de noviembre.